

Panel 3

Expansión de la cobertura en protección social para trabajadores independientes e informales frente a los desafíos del futuro del trabajo

POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN LABORAL CON PROTECCIÓN SOCIAL

Andrés Espejo y Nincen Figueroa
División de Desarrollo Social, CEPAL

Seminario interregional “El futuro de la protección social ante una cascada de crisis: avanzar hacia la universalidad con solidaridad y sostenibilidad”
19 de marzo de 2024

Índice de contenidos

- I. Crisis del mercado laboral: profundización de las desigualdades
- II. La centralidad de avanzar en una mayor articulación entre las políticas de inclusión laboral y los sistemas de protección social
- III. Reflexiones finales



Autores/as:

Andrés Espejo

Lucía Trujillo- Salazar

Nincen Figueroa

Edmundo Caillaux

Claudia Robles

¡DESCÁRGAME!



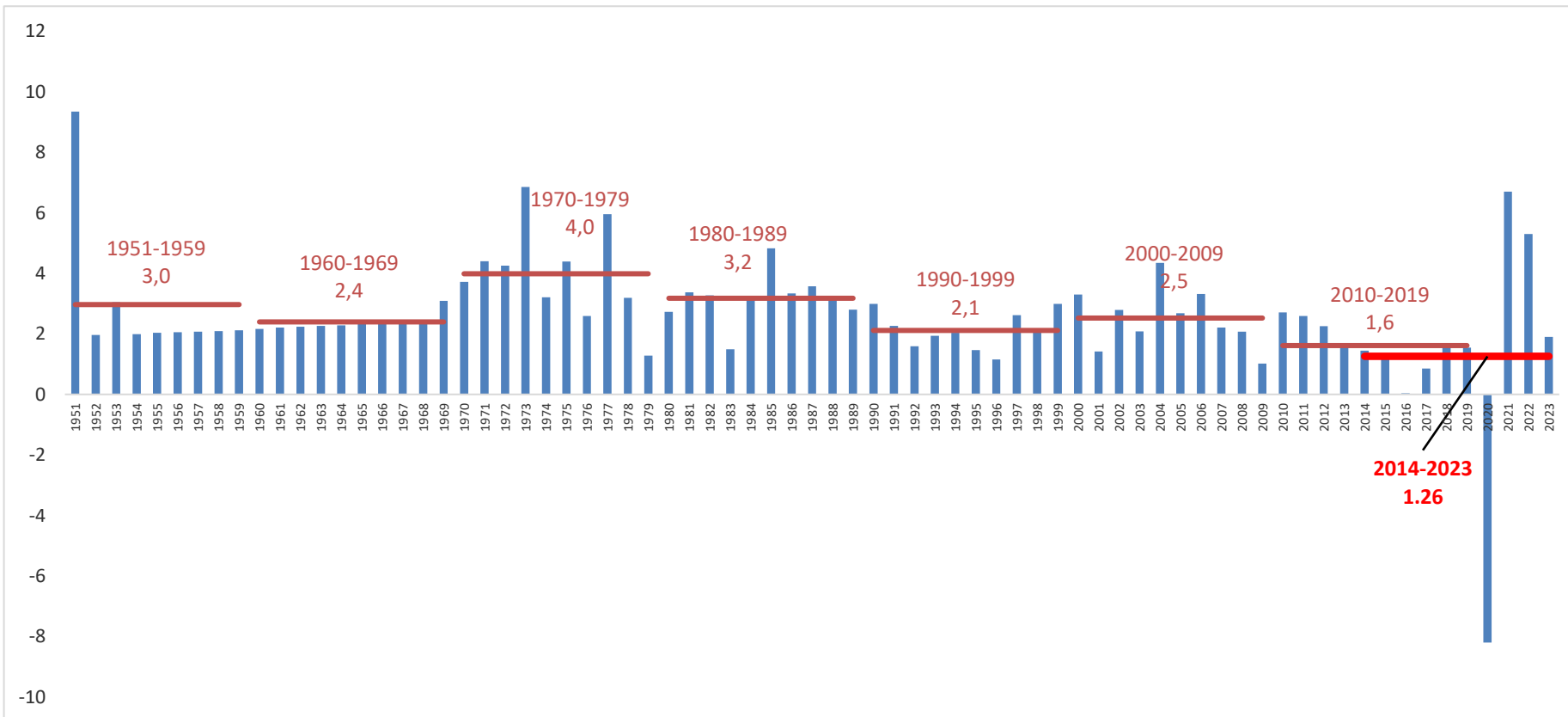
Mensajes principales

- En las últimas décadas, el **contexto de bajo crecimiento ha dificultado la inclusión laboral de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad**, mostrando persistencias de las brechas históricas que afectan el acceso al mercado laboral.
- Las políticas activas de **inclusión laboral** deben buscar que las y los trabajadores accedan al **trabajo decente**, con una **remuneración** adecuada y **cobertura en protección social**, abordando **las brechas estructurales** que enfrentan con mayor intensidad algunas poblaciones: el **empleo es la llave maestra** para reducir la desigualdad
- Si bien los países han implementado una serie de políticas de inclusión laboral, la región muestra desafíos en su articulación con las políticas de protección social, incumpliendo **la promesa de acceso universal a la protección social por la vía del empleo formal**.
- Afrontar este objetivo requiere **fortalecer articuladamente las políticas de inclusión laboral y las estrategias de ampliación de la cobertura en protección social para trabajadores independientes e informales**

I. Crisis del mercado laboral: profundización de las desigualdades y persistencia de las brechas históricas

Un contexto de bajo crecimiento dificulta la inclusión laboral: el crecimiento de la ocupación cae a mínimos históricos

América Latina: Tasa de crecimiento del número de personas en la ocupación, 1951-2023
(en porcentajes)

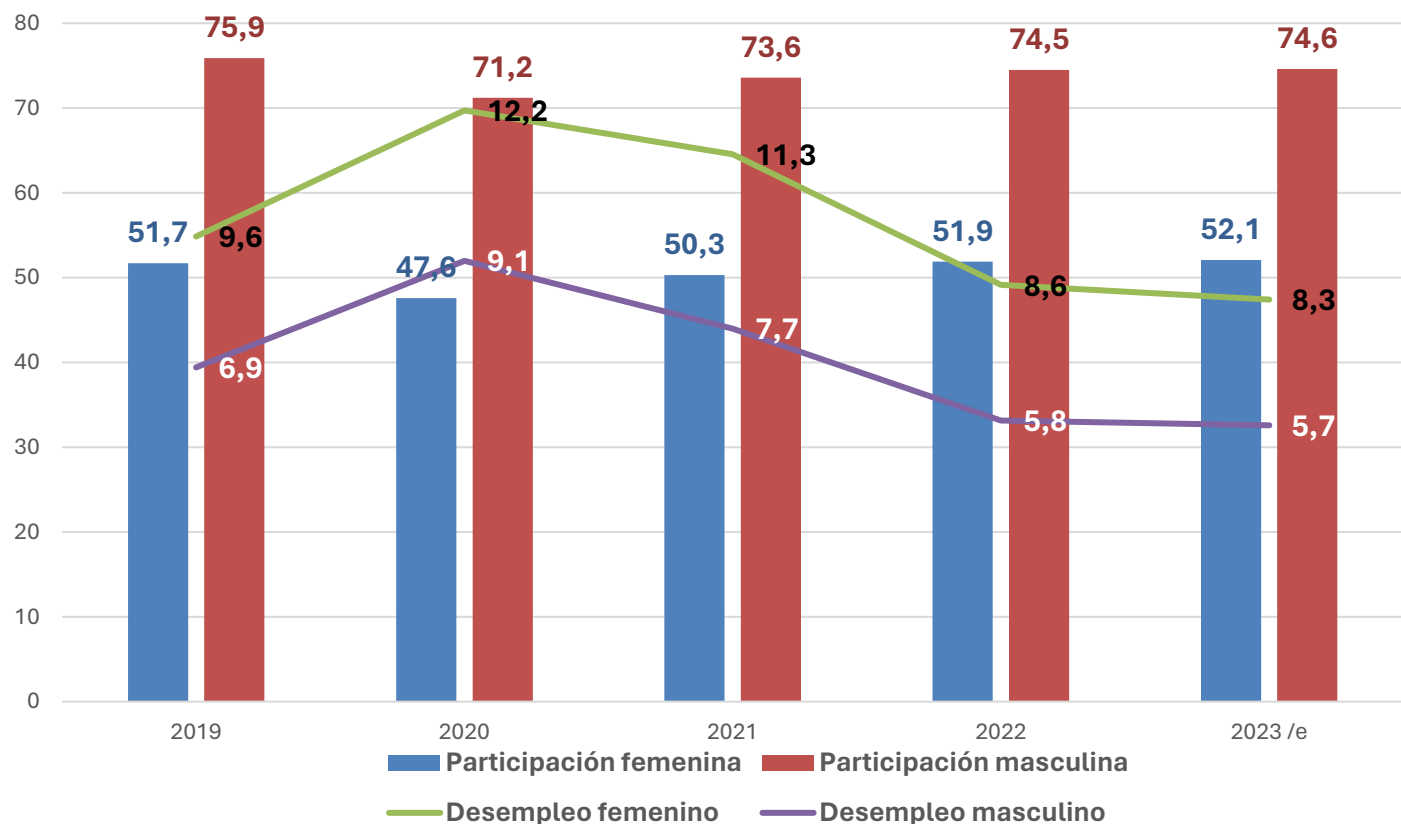


- La **creación de empleo en la década 2014-2023 es la más baja** desde la década del 1950
- **En esta década, la tasa de crecimiento del número de personas en la ocupación será de 1,26%**, en comparación con un 3,2% en la década de 1980
- En 2020, durante la pandemia, la creación de empleo cayó 8,2%, siendo la **única caída registrada en los últimos 70 años**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las cifras de 2022 son estimaciones y las de 2023 corresponden a proyecciones presentadas en CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/18P/Rev.1), Santiago, 2023

Adicionalmente, persisten las brechas históricas en los mercados laborales: por ejemplo, en la participación femenina

América Latina y el Caribe (20 países^a): tasas de participación y desocupación, según sexo, 2019-2023 (En porcentajes)



- **La brecha de género** en la participación laboral fue de 22,6 puntos porcentuales en 2022
- Las mujeres tienen mayores tasas de desocupación (**8,6% respecto de 5,8% de los hombres en 2022**)
- En 2023, se estima que la tasa de participación laboral promedio de hombres y mujeres será similar a los niveles prepandemia (63% en 2023 y 63,3% en 2019)
- **La inserción en el trabajo remunerado es fundamental pero no suficiente para alcanzar la inclusión laboral**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de Encuestas de Empleo de la región y proyecciones.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos que los institutos de estadística y censos han implementado por la situación derivada de la pandemia de COVID-19.

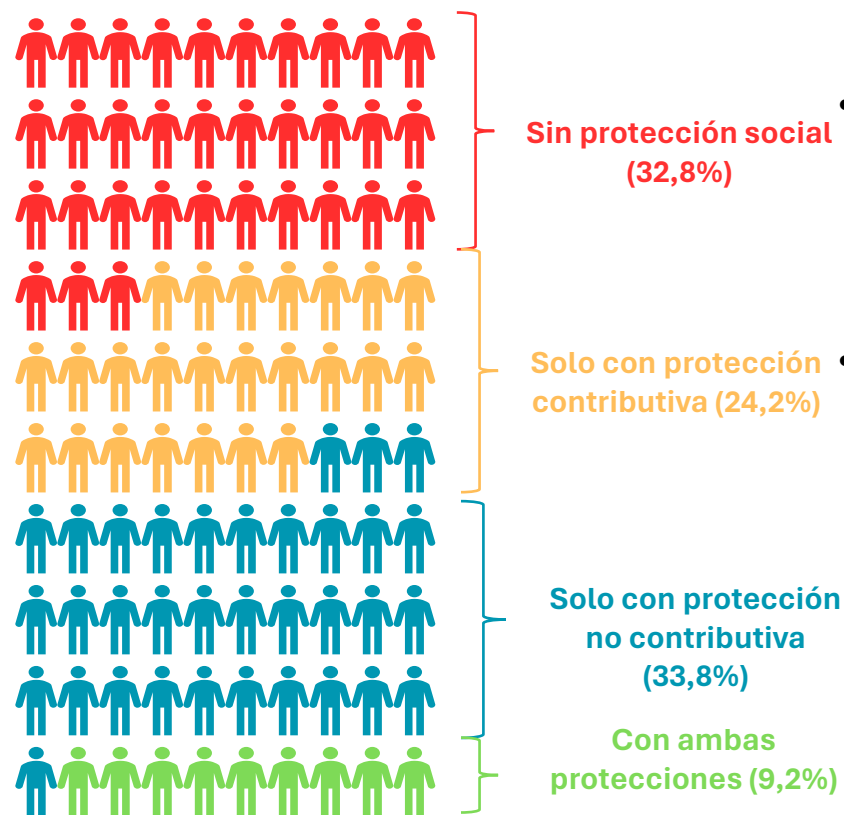
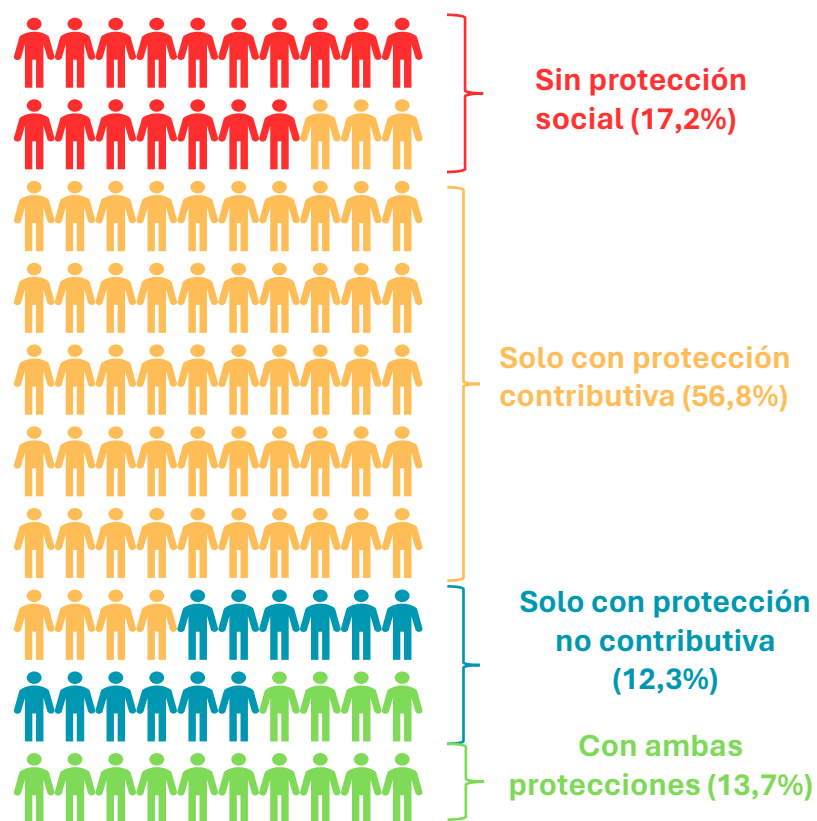
^a Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

p/ Valores para 2023 estimados en CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023.

Persisten las diferencias en el acceso a la protección social según la inserción laboral de las y los trabajadores

En 2021, casi 1 de cada 5 hogares con NNA y sin personas mayores, donde el perceptor principal de ingresos es asalariado, carecía de acceso a la protección social...

...mientras 1 de cada 3 hogares con perceptores independientes se encontraban en esta situación

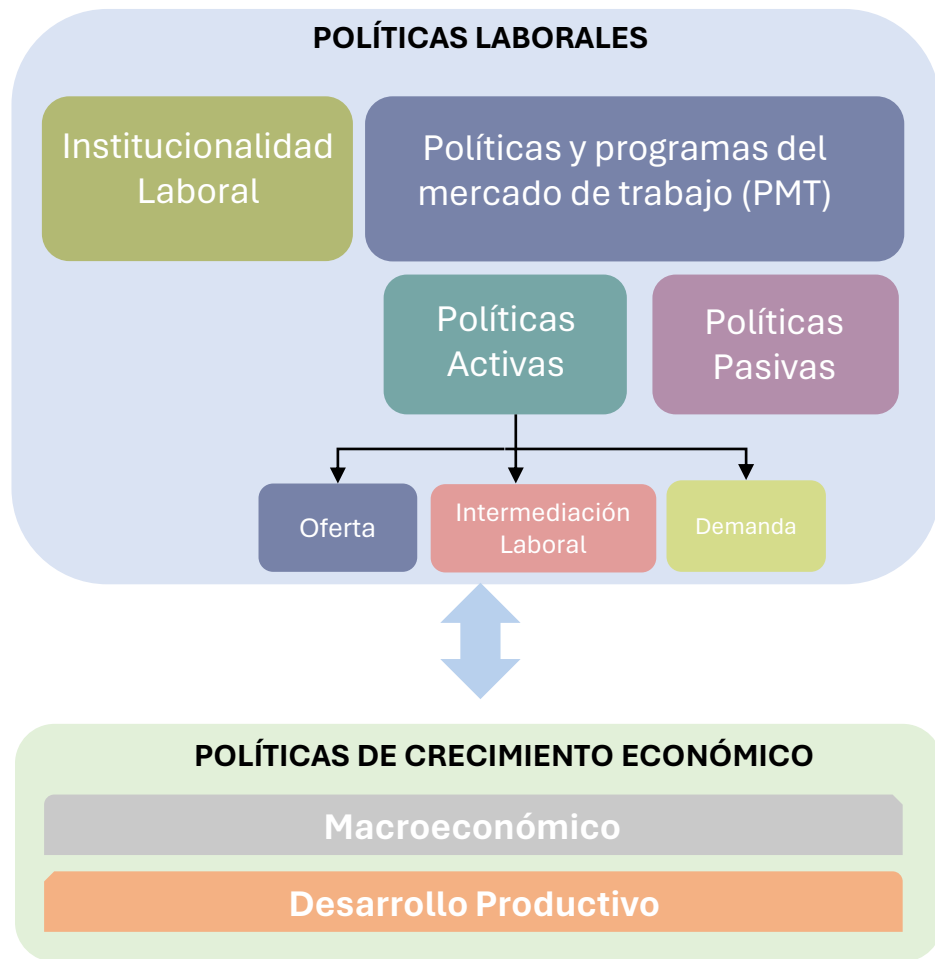


- **Más de un cuarto** de la población **carecía de acceso** en protección social en 2021
- En ese contexto, los trabajadores independientes e informales enfrentan menor acceso a la protección social
- Urge superar un **acceso estratificado y fragmentado a la protección social**, a través de una **estrategia articulada con las políticas activas de inclusión laboral**

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares en 11 países de América Latina

II. La centralidad de avanzar en una mayor articulación entre las políticas activas de inclusión laboral y los sistemas de protección social

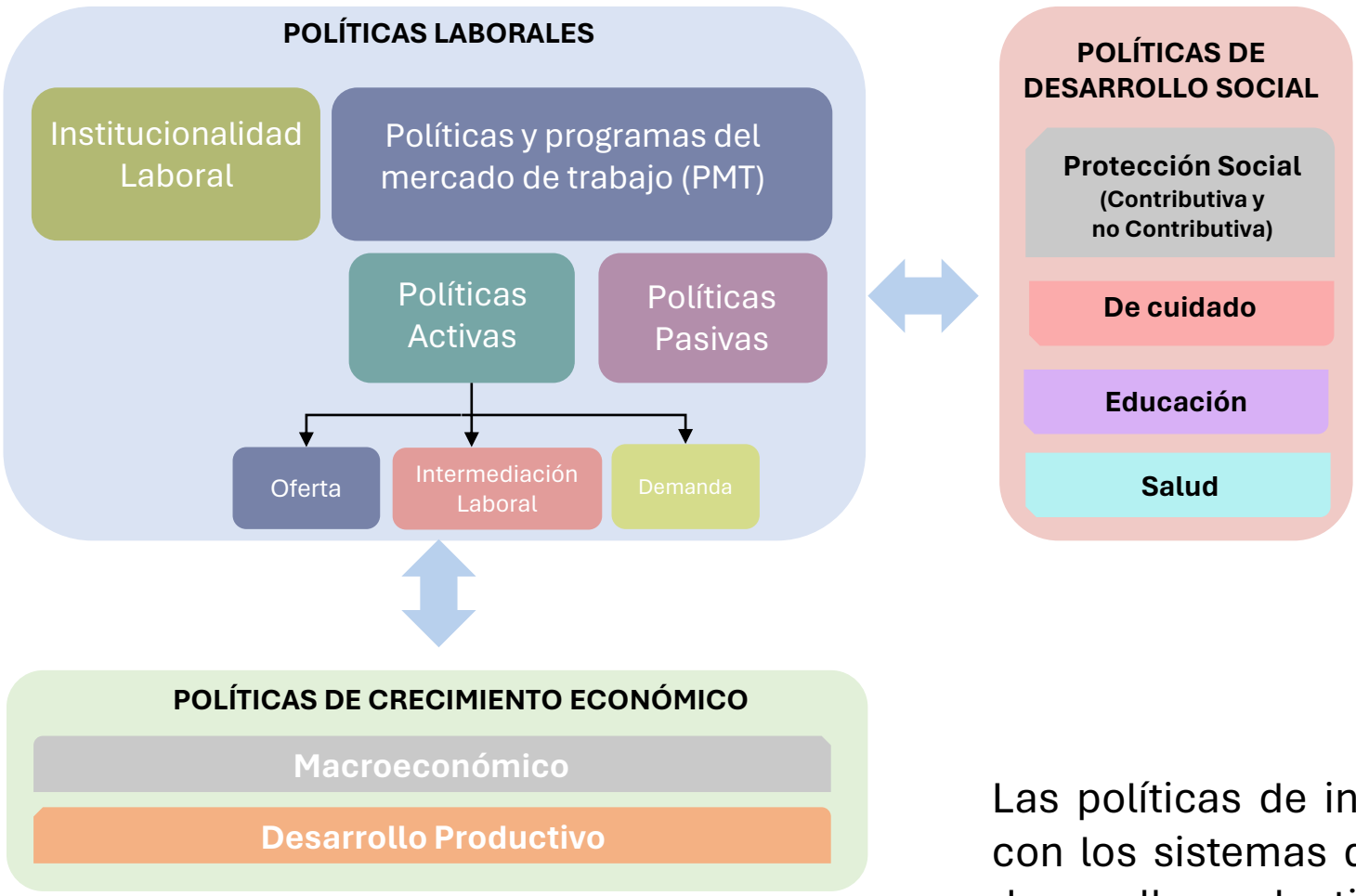
Los países de la región disponen de una amplia gama de políticas y programas para hacer frente a los desafíos de inclusión laboral



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Las **políticas de empleo** hacen parte de la política económica y social que conforman la estrategia y plan de desarrollo productivo de los países.
- Las **políticas laborales** comprenden el conjunto de disposiciones que intervienen en la regulación de la relación entre empleador y trabajador.
- Las **políticas de mercado de trabajo** (PMT) refieren a instrumentos y programas a través de los que el sector público interviene directamente en los problemas de desempleo de las personas, su inserción en el mercado de trabajo y la mitigación de los efectos en materia de pérdida de ingreso de las y los ciudadanos.
- Las políticas de mercado de trabajo suelen diferenciarse entre **pasivas** y **activas**.

Las políticas activas de inclusión laboral en América Latina se encuentran estrechamente relacionadas con el acceso a la protección social



- **Toda estrategia exitosa de desarrollo social inclusivo debe poner en el centro la inclusión laboral**
- En particular con el diseño, expansión y articulación de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo
- También con el fortalecimiento de la institucionalidad laboral

Las políticas de inclusión laboral requieren una articulación con los sistemas de protección social y con las políticas de desarrollo productivo

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Se vuelve necesario fortalecer una agenda de políticas de inclusión laboral vinculada con los sistemas de protección social



Las políticas de protección social contribuyen a la inclusión laboral por diversas vías:

- ✓ **Estrategias articuladas** de reducción de la informalidad laboral
- ✓ **Expansión de la cobertura contributiva** entre los trabajadores independientes
- ✓ Políticas de inclusión laboral para la **población en situación de mayor vulnerabilidad**
- ✓ Fortalecimiento de la **regulación e institucionalidad laboral**

- ✓ Políticas de **protección de ingresos**
- ✓ **Sistemas y políticas de cuidados** que faciliten la inclusión laboral de las mujeres
- ✓ **Formación de las competencias** y fortalecimiento de **vínculos del mercado laboral con el sistema educativo**
- ✓ Abordando las **brechas de acceso a los sistemas de salud**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los países han implementado diversos programas activos de inclusión laboral los que se han concentrado, principalmente, en incrementar la inserción laboral de sus destinatarios

- Se orientan a personas jóvenes y adultas en edad de trabajar con ciertas características, principalmente:
 - Personas en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social
 - Que enfrentan barreras de acceso en su inserción al mercado laboral
- Los ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral pueden clasificarse entre:
 - Estrategias que buscan el **mejoramiento de la oferta de trabajo**
 - Políticas que buscan **ampliar la demanda laboral**, mediante la generación directa o indirecta de empleo, y el apoyo al trabajo independiente.
 - Hay **políticas institucionales-regulatorias** que norman ambas dimensiones y son parte de las políticas de inclusión laboral

Políticas activas

Oferta

Capacitación técnica y profesional

Aprendizaje a lo largo de la vida

Intermediación laboral

Servicios de orientación

Agencias públicas y privadas de colocación

Demanda

Generación indirecta de empleo

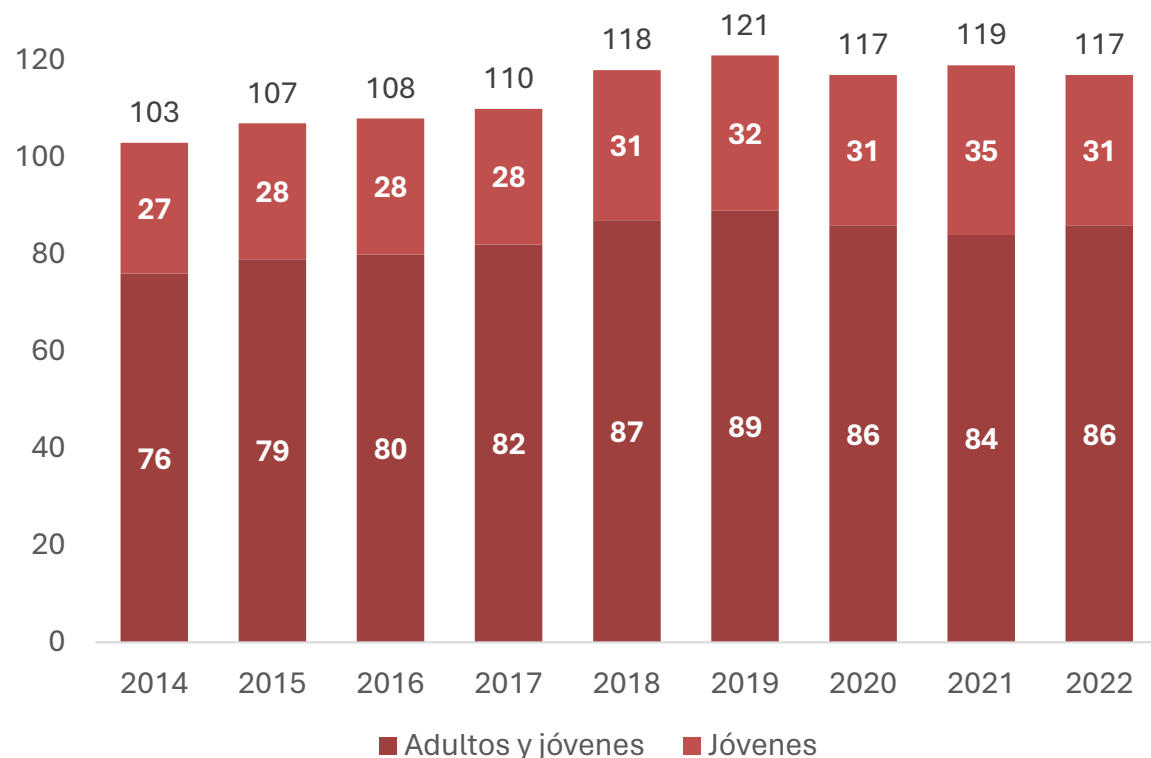
Generación directa de empleo

Apoyo al trabajo independiente

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Abramo, Cecchini y Morales (2019); CEPAL (2010); CEPAL-OIT (2015 y Ruesga y otros (2014).

En la última década, los programas de inclusión laboral han cubierto a la población en situación de vulnerabilidad o que enfrenta mayores barreras de inclusión laboral

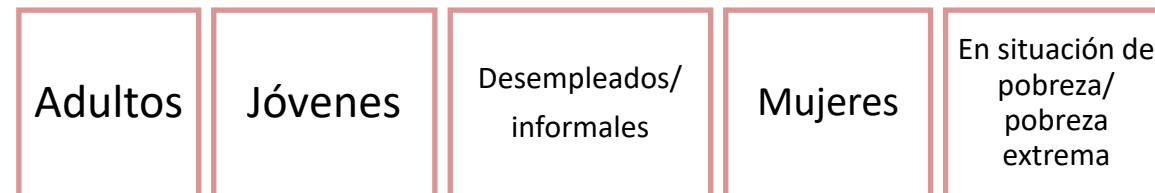
América Latina y el Caribe (22 países): Número de programas de inclusión laboral identificados entre los años 2000-2022^a



Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

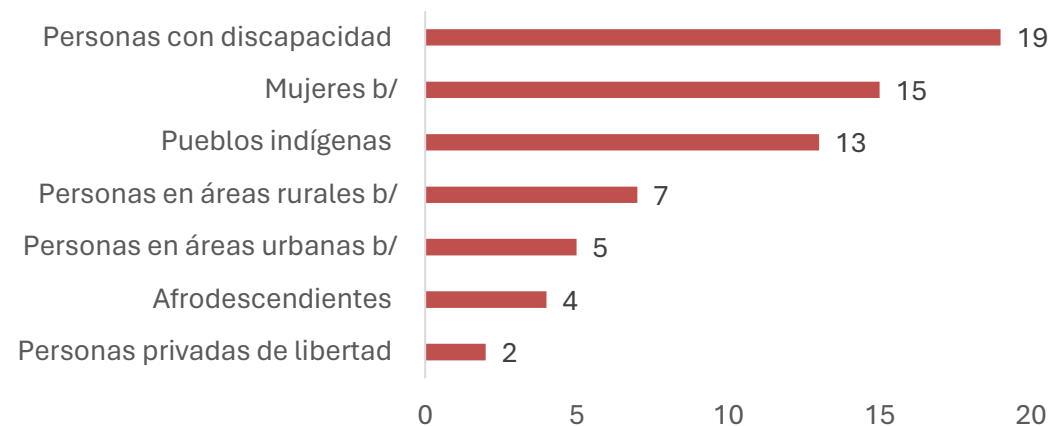
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las políticas de inclusión laboral en América Latina están dirigidas principalmente a:



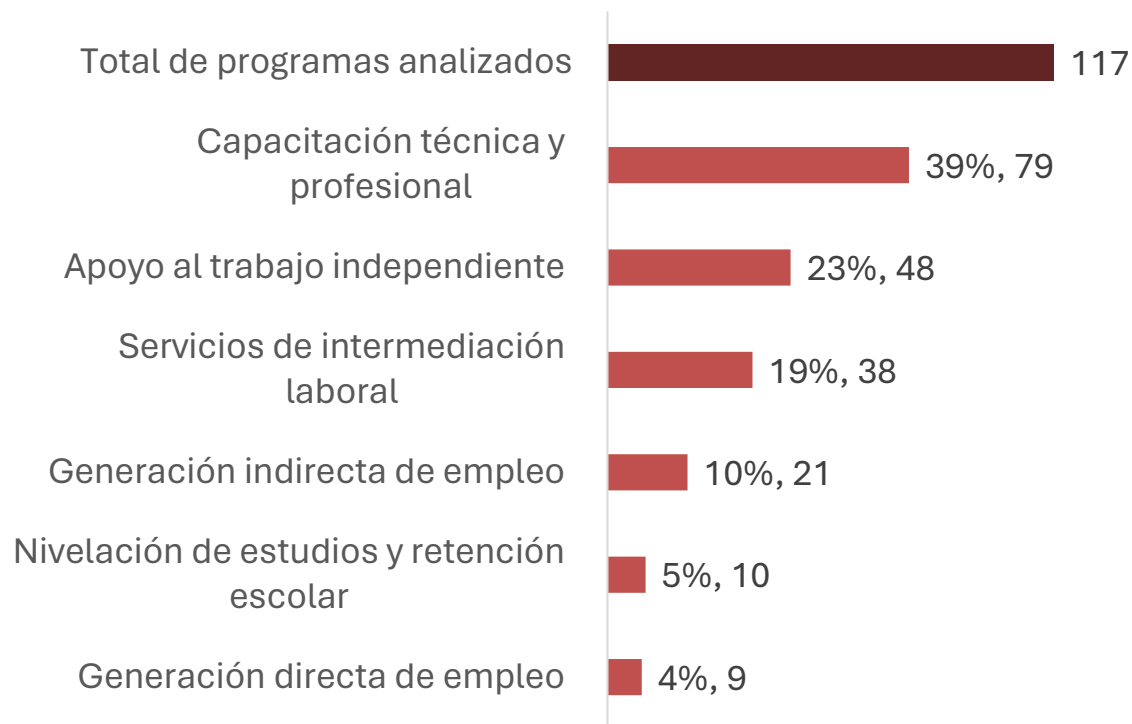
Pero también realizan acciones para promover la inclusión laboral en poblaciones específicas:

América Latina y el Caribe (21 países): Número de programas de inclusión laboral identificados según poblaciones particulares, 2022^a



Las acciones de capacitación técnica y de apoyo al trabajo independiente son las formas de intervención más comunes, aunque con diferencias según la población objetivo de los programas

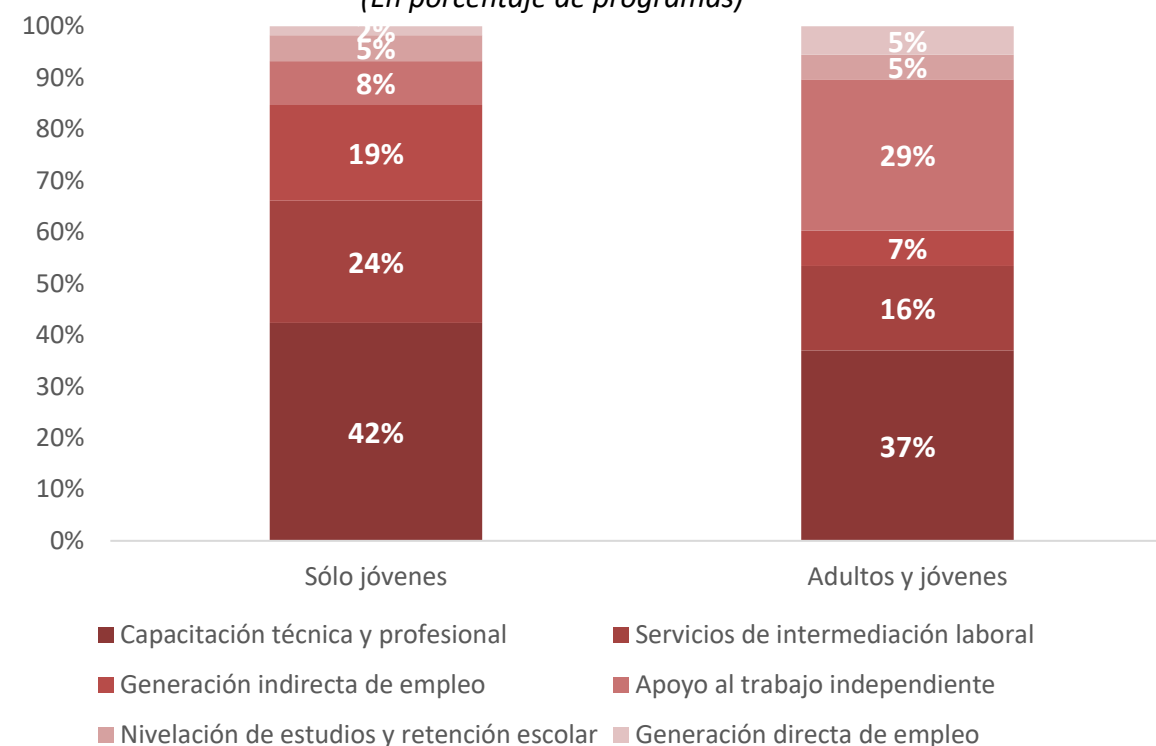
América Latina y el Caribe (21 países): Componentes de los programas de inclusión laboral, 2022^a
(En porcentaje y número de programas)



Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

América Latina y el Caribe (21 países): Componentes de los programas de inclusión laboral según población objetivo, programas vigentes en 2022^a
(En porcentaje de programas)

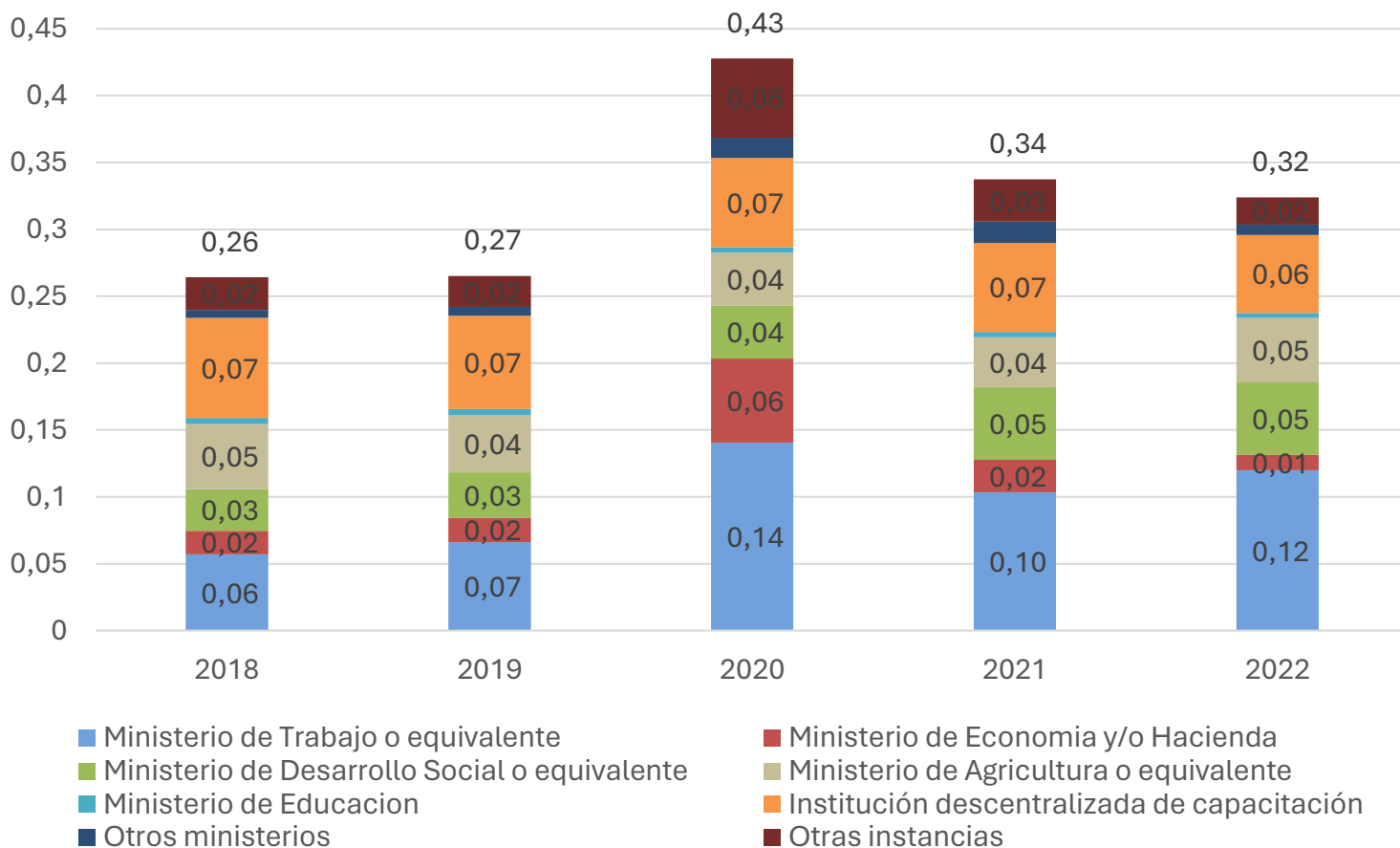


Fuente: Base de datos de programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] (<http://dds.cepal.org/bpsnc/>).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El gasto en políticas activas ha sido relativamente estable, exceptuando el año 2020 cuando se manifiesta el fuerte aumento en el gasto

América Latina (15 países): gasto público en políticas activas del mercado de trabajo, según ministerio, 2018-2022 (En porcentaje del PIB)



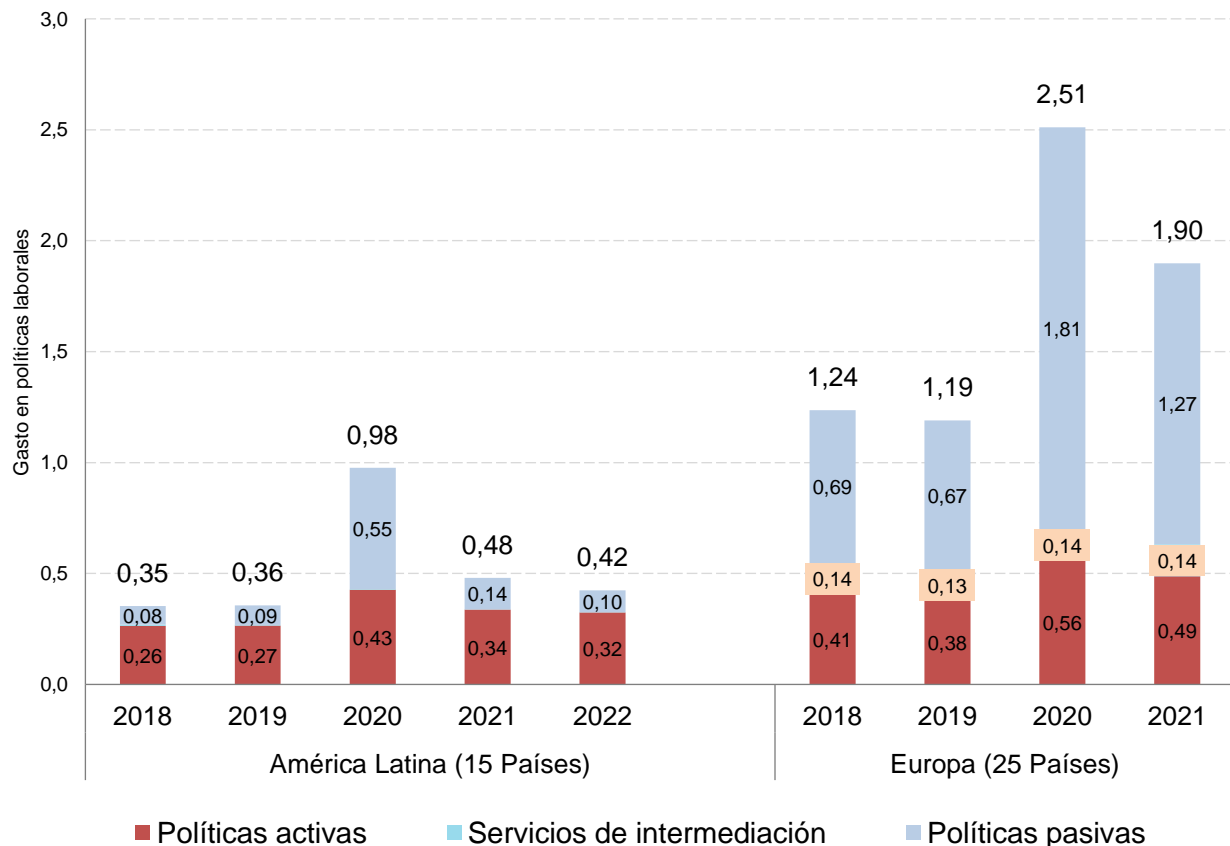
- La mayor proporción de recursos fue erogada por los ministerios de trabajo y de desarrollo social, además de las instituciones descentralizadas de capacitación.
- En 2022, estas tres instituciones ejecutaron el 72% del gasto en políticas laborales activa de los países (0,12%, 0,05% y 0,06% del PIB, respectivamente)
- Los ministerios de economía o de hacienda, tuvieron un rol preponderante en la ejecución de recursos en 2020, producto de la pandemia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los valores corresponden al promedio simple de los siguientes países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Las políticas laborales activas son centrales para la inclusión laboral y se complementaron en la pandemia con un incremento de las políticas pasivas

América Latina (15 países ^{a/}) y Europa (25 países ^{b/}): gasto anual promedio en políticas del mercado del trabajo y desempleo, 2018-2022 (en porcentajes del PIB)



- Durante el **2020 se incrementó el gasto público en políticas laborales**, particularmente a causa del incremento en las políticas pasivas
- Destaca el **apoyo al ingreso en situación de desempleo**, seguros de desempleo, e incentivos a la jubilación anticipada
- Sin embargo, en el periodo final de la pandemia **se retornó a la situación previa**
- Existen diferencias significativas tanto en composición como en la magnitud del gasto de las políticas laborales entre América Latina y los países Europeos, explicado principalmente por **relevancia de las políticas pasivas en Europa**

Fuente: CEPAL, sobre la información oficial de los países

a/ América Latina (15 países) incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

b/ Europa (25 países) incluye a Bélgica, Bulgaria, República Checa Dinamarca, Alemania, Estonia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Noruega.

Las políticas de inclusión laboral tiene efectos positivos en el acceso al mercado laboral, pero es necesario fortalecer el vínculo con los sistemas de protección social

- La literatura internacional proporciona una amplia gama de evidencia sobre el impacto de las políticas activas de mercado de trabajo. Los metaanálisis de Abramo, Cecchini y Morales (2019), Escudero y otros (2018), y OIT (2016) **muestran efectos positivos significativos de las diversas estrategias de inclusión laboral** en diversos indicadores de acceso al mercado laboral
- No obstante, **la experiencia regional muestra una realidad dispar en cuanto al acceso garantizado a los sistemas de protección social a través del diseño de las políticas de inclusión laboral.**
- Una revisión preliminar de los programas identificados en materia de inclusión laboral en países de América Latina y el Caribe muestra que solo 24 programas de 11 países contemplan un acceso a la protección social. Algunos ejemplos:



- Impulsa la formalización de trabajadores a través del Programa de Empleo Independiente, proporcionando asistencia económica a los emprendimientos que incrementen la formalización de sus empleados.



- Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer, ofrecen subsidios a aquellos participantes que cumplan con el pago de un mínimo de cotizaciones previsionales en un período de 12 meses.



- Beca Primer Empleo subsidia el pago de las prestaciones laborales entregadas a los jóvenes becarios, entre las que se cuentan las prestaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)



- Jóvenes Construyendo Futuro otorga un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),

III. Reflexiones finales

Reflexiones finales

- Es fundamental que **las políticas activas de inclusión laboral se vinculen estrechamente con los sistemas de protección social.**
- Esto implica diseñar medidas que no solo faciliten la inserción laboral, sino que también garanticen el acceso a la protección social frente a riesgos como el desempleo o la enfermedad.
- Si bien **la promoción del trabajo independiente puede ofrecer una ruta hacia la inclusión laboral en el corto plazo, no siempre asegura ingresos sostenibles y condiciones de trabajo adecuadas.** Estos programas deben considerar un acompañamiento continuo que permita la generación de competencias y experiencias de las personas destinatarias. (Abramo, Cecchini y Morales, 2019)
- **Es importante promover la transición de los trabajadores informales hacia la formalidad laboral.** La formalización mediante políticas de inclusión laboral no solo aumenta la protección social para los trabajadores, sino que también contribuye al desarrollo económico y al crecimiento sostenible.
- Para implementar estas medidas, **se necesita una coordinación estrecha entre diferentes actores.** La colaboración interinstitucional puede facilitar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas que aborden de manera integral la inclusión laboral y la protección social. Es necesario el **fortalecimiento** la **articulación de instrumentos contributivos y no contributivos**

Panel 3

Expansión de la cobertura en protección social para trabajadores independientes e informales frente a los desafíos del futuro del trabajo

**POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DEL TRABAJO EN
AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS PARA LA INCLUSIÓN
LABORAL CON PROTECCIÓN SOCIAL**

Andrés Espejo y Nincen Figueroa
División de Desarrollo Social, CEPAL

Seminario interregional “El futuro de la protección social ante una cascada de crisis: avanzar hacia la universalidad con solidaridad y sostenibilidad
19 de marzo de 2024